

出國報告（出國類別：考察）

瑞典政府公務員薪資、退休制度及友善職場作為考察報告

服務機關：行政院人事行政總處

職稱姓名：行政院人事行政總處專門委員 洪久雅

行政院人事行政總處視察 陳宥蓁

行政院人事行政總處專員 張亞楠

行政院人事行政總處專員 呂威毅

派赴國家：瑞典

出國時間：108年10月12日至10月19日

報告日期：109年1月16日

摘 要

地處高緯度氣候寒冷，人口總數只有臺灣一半的北歐國家瑞典，卻在各項國際評比中獲得極高的評價¹，且瑞典實施高稅率、採取工會集體談判、卻又尊重市場機制，在重視所得重分配的國家氛圍中，其政府體制、公務員制度及友善職場作為頗具特色，對於同樣天然資源較為不足的我國而言，瑞典經驗值得我國政府制定相關人事政策或措施時借鏡參考。

行政院人事行政總處指派辦理公務員薪資與退休金及公部門建構友善工作職場業務相關人員 4 員，於 2019 年 10 月 12 日至 19 日間赴瑞典考察。期間拜會瑞典政府人事行政署、瑞典公共雇員談判委員會及瑞典工作環境署 3 個機關，就本次考察內容進行意見交換，並從瑞典模式、公務員薪資、退休金制度及相關友善職場作為等視角，依據交流經驗並輔以次級資料，分析瑞典制度變遷的過程與現行制度的運作模式，據以提出心得與建議，以資我國未來相關政策研擬之參考。

¹ 2018 年聯合國永續經營指標排名世界第 1、2018 年全球人均 GDP 排名世界第 11、2016-2018 年全球幸福指數排名世界第 7。

目 錄

| | |
|---------------------------------|----|
| 壹、考察目的 | 1 |
| 貳、考察過程 | 2 |
| 參、瑞典政府體制與人事制度..... | 5 |
| 一、國情簡介 | 5 |
| 二、政府體制 | 5 |
| 三、參訪機關介紹 | 10 |
| 肆、瑞典模式與公務員薪資、退休金制度及友善職場作為 | 20 |
| 一、瑞典模式 | 20 |
| 二、公務員薪資制度 | 23 |
| 三、退休制度 | 27 |
| 四、友善職場作為 | 32 |
| 伍、心得及建議..... | 36 |
| 一、薪資制度部分 | 36 |
| 二、退休制度部分 | 37 |
| 三、友善職場作為－工作與生活衡平..... | 38 |
| 參考資料..... | 40 |
| 附錄 | 41 |

圖表目錄

| | |
|-------------------------------------------|----|
| 圖 1、瑞典與其他大部分國家政府體制比較圖..... | 9 |
| 圖 2、OFR 組織架構圖..... | 11 |
| 圖 3、OFR 專業組別圖..... | 12 |
| 圖 4、中央團體協議架構圖..... | 13 |
| 圖 5、SAGE 內部架構及 SAGE、中央政府、Agency 關係圖 | 15 |
| 圖 6、瑞典工作環境署組織架構圖..... | 17 |
| 圖 7、瑞典模式架構圖..... | 21 |
| 圖 8、瑞典年金制度架構圖..... | 27 |
| 圖 9、瑞典公務員年金架構圖..... | 30 |
| 圖 10、財務自動平衡機制圖..... | 31 |
| 圖 11、系統性的工作環境管理示意圖..... | 32 |
| | |
| 表 1、赴瑞典考察行程..... | 2 |
| 表 2、考察議題..... | 3 |
| 表 3、瑞典內閣政府部門組織..... | 7 |
| 表 4、2016-2018 年公私部門平均月薪 | 25 |
| 表 5、瑞典公務員職業年金..... | 29 |

壹、考察目的

瑞典地處高緯度氣候寒冷，人口總數只有臺灣一半，是北歐福利國家之一，相對於擁有油礦的芬蘭及坐擁豐富魚產的挪威，天然資源相對較薄弱的瑞典，在國際上仍以提供優渥的福利政策著稱，包括充足的員工休假、合理的生育福利、醫療病休、多元的住房選擇、完善的養老等，且對於工作環境及友善職場相當重視，公務員薪資及聘用條件之協約制度亦頗具有特色，對於同樣天然資源較為不足的我國而言，瑞典經驗相當值得我國政府制定相關人事政策或措施時借鏡參考，因此，本次考察活動的主要目的如下：

- 一、了解瑞典公部門人力制度。
- 二、了解瑞典之公部門待遇、獎金、福利、退休、年金等相關制度及推行情形。
- 三、了解瑞典對於公部門友善工作職場環境之相關作法及工作條件。

貳、考察過程

本次考察時間為 2019 年 10 月 12 日至 10 月 19 日，考察團領隊為本總處綜合規劃處洪專門委員久雅，成員包括綜合規劃處張專員亞楠、給與福利處陳視察宥綦及呂專員威毅等 4 人，行前先請本總處各業務單位研提拜訪機構及考察議題意見，並請駐瑞典代表處協助接洽拜訪機構。原規劃拜訪機構尚有就業部（Ministry of Employment）、財政部（Ministry of Finance）及中央政府行政局（Office for Administrative Affairs），經駐瑞典代表處洽詢結果，本考察團實際拜訪機構包括瑞典公共雇員談判委員會（OFR, Public Employees Negotiation Council）、瑞典政府人事行政署（Swedish Agency for Government Employer）及瑞典工作環境署（Swedish Work Environment Authority）等機構，行程如表 1。

表 1、赴瑞典考察行程

| 時間 | 行程 |
|-----------------|--------------------------------------------------------------|
| 10月12日 (星期六) | 啟程 |
| 10月13日 (星期日) | 抵達瑞典首都斯德哥爾摩 |
| 10月14日 (星期一) | 拜訪駐瑞典代表處 (Taipei Mission in Sweden) |
| 10月15日 (星期二) | 拜訪瑞典公共雇員談判委員會 (OFR, Public Employees Negotiation Council) |
| 10月16日 (星期三) | 拜訪瑞典政府人事行政署 (Swedish Agency for Government Employer) |
| 10月17日 (星期四) | 拜訪瑞典工作環境署 (Swedish Work Environment Authority) |
| 10月18日 (星期五) | 返程 |
| 10月19日 (星期六) | 抵達桃園國際機場 |

本次考察議題主要包括公務人力管理制度、友善職場作為、彈性工時、遠距辦公、待遇制度、調薪機制、福利措施、退休金制度等（如表 2），行前亦多次開會討論聚焦，並蒐集相關附隨議題，於拜訪時再依實際情形調整內容。

表 2、考察議題

| 拜訪機構 | 考察議題 |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>瑞典公共雇員談判委員會 Public Employees Negotiation Council, OFR</p> | <p>一、「瑞典模式」的勞資協議文化，創造社會及經濟的穩定發展，在健全公部門勞動市場的前提下，SAGE、OFR 及受僱公務員各自扮演的角色為何?有何合作或衝突?</p> <p>二、對於公務員工作條件之協約如何制定?多久進行一次協商?每次協商的議題為何?是否會進行大幅度的調整?除了協約以外,有無其他調整工作條件之方式?</p> |
| <p>瑞典政府人事行政署 Swedish Agency for Government Employers, SAGE</p> | <p>一、對於公務員待遇調整有無訂定相關法律或機制?如有,其規範及運作程序為何?</p> <p>二、公務員獎金制度如何設計?目前獎金項目包含哪些?有無訂定各項獎金檢討機制?</p> <p>三、對於不同職務類型的公務員是否設計不同的福利措施?目前福利項目包含哪些?</p> <p>四、辦理福利措施之經費來源為何?是來自政府預算?還是員工自費?</p> <p>五、公務員退休制度規定為何?公務員退休金制度如何設計?</p> <p>六、針對不同類型的公務員,其退休年齡及支領年金之政策是否有所不同?如有,其差異為何?如沒有,理由為何?</p> <p>七、各職業別人員年金制度設計為何?對於各職業別人員年金制度是否進行相關改革?如有的話,改革重點為何?</p> <p>八、如何克服年金制度轉換之反對聲浪?名義上確定提撥制度實施至今是否遭遇困難?</p> <p>九、財務自動平衡機制(Automatic Balancing Mechanism)如何運作?</p> |
| <p>瑞典工作環境署 Swedish Work Environment Authority</p> | <p>一、依據「經濟合作與發展組織」(OECD)美好生活指數研究顯示,瑞典為工作與生活最平衡的國家之一,現行公部門於工作職場所推動之相關友善措施有哪些?具體成效?有無進行員工滿意度調查等?如何運作?</p> <p>二、「瑞典模式」的勞資協議文化,創造社會及經濟的穩定發展,在健全公部門勞動市場的前提下 SAGE、</p> |

| 拜訪機構 | 考察議題 |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>OFR 及受僱公務員各自扮演的角色為何?有何合作或衝突?</p> <p>三、對於公務員工作條件之協約如何制定?多久進行一次協商?每次協商的議題為何?是否會進行大幅度的調整?除了協約以外,有無其他調整工作條件之方式?</p> |

本考察團於抵達瑞典後，首先前往駐瑞典代表處拜訪駐瑞典廖代表東周，初步瞭解瑞典國情及相關制度，並由易秘書家琪及翻譯郭騰堅先生陪同，拜訪瑞典公共雇員談判委員會、瑞典政府人事行政署及瑞典工作環境署等機構。瑞典公共雇員談判委員會由主任秘書 Eva Fagerberg 女士及其同事 Erik Hallsenius 先生接待，說明瑞典公共雇員談判委員會角色及瑞典模式等；瑞典政府人事行政署除由該署高級顧問 Robert Cloarec 先生及首席經濟學家 Roger Vilhelmsson 先生外，另有財政部 Division for Central Government Employer Policy 副主管 Lars Modig 先生接待，介紹瑞典中央政府雇員及薪資及退休金政策；瑞典工作環境署由高級分析師 Barbro Köhler Krantz 女士接待，說明該署建立良性工作環境的任務目標及達成方式。

叁、瑞典政府體制與人事制度

一、國情簡介

(一) 地理環境

瑞典位於北歐斯堪地那維亞半島，介於北緯 55 度至 70 度之間，西和西北部與挪威交接、東北與芬蘭交接，東臨波斯尼亞灣及波羅的海，西南瀕臨斯卡格拉克海峽和卡特加特海峽。瑞典與丹麥、德國、波蘭、俄羅斯、立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞隔海相望，於西南通過厄勒海峽大橋與丹麥相連。

瑞典的總面積為 449,964 平方公里，為北歐最大的國家且為歐盟第二大的國家，人口約 1,000 萬人，其中約有五分之四的人口（大約 800 萬人）集中在中南部城市；北極圈內之薩米族（Sami）在瑞典境內約 2 萬人，是瑞典唯一的原住民族。而瑞典的經濟自由與教育普及使其迅速成為一個現代、自由且民主的高度已開發國家，公民享有高品質的生活，現已成為社會福利國家的典範。

(二) 首都介紹

首都斯德哥爾摩是瑞典第一大城市，瑞典中央政府、國會以及皇室的官方宮殿均設在斯德哥爾摩，本次參訪機關的位址，亦設在斯德哥爾摩，但據參訪機關（瑞典政府人事行政署）告知，目前瑞典中央政府考慮將稅政機關、國立大學及醫院等機關設置在非首都區域。

斯德哥爾摩位於瑞典的東海岸，瀕波羅的海，梅拉倫湖入海處，風景秀麗，是著名的旅遊勝地。市區分布在 14 座島嶼和一個半島上，70 餘座橋樑將這些島嶼連為一體，因此享有「北方威尼斯」的美譽。斯德哥爾摩市區為大斯德哥爾摩的一部分，除了風景秀麗，還有悠久的歷史文化、造型經典的建築、廣大的綠地與水路，是北歐遊客最多的城市之一。

二、政府體制

(一) 政治現況

瑞典為君主立憲國家，國王為世襲的虛位元首，除代表國家接見外國使

節、主持外交諮詢會議，蒞臨國會宣佈開會外，並無實權，王權僅成為國家的象徵，現任國王為卡爾·古斯塔夫十六世（Carl XVI Gustaf）。

瑞典採三權分立，國會為一院制，有 349 席議員，議員由選民依政黨比例代表制選舉產生，任期 4 年，這意味著所有公共權力都來自人民，最近一次選舉於 2018 年舉行。國會目前由八個政黨組成，按照其代表比例從大至小為：

- 1、社會民主黨（Socialdemokraterna）：100 席。
- 2、溫和黨（Moderaterna）：70 席。
- 3、瑞典民主黨（Sverigedemokraterna）：62 席。
- 4、中間黨（Centerpartiet）：31 席。
- 5、左翼黨（Vänsterpartiet）：28 席。
- 6、基督教民主黨（Kristdemokraterna）：22 席。
- 7、自由人民黨（Folkpartiet liberalerna）：20 席。
- 8、綠黨（Miljöpartiet de Gröna）：16 席。

瑞典為內閣制國家，內閣是基於國會的同意與支持而組成，主掌行政權，向國會負責，且內閣之政策需經國會議長簽署，新政府之產生程序係由國會議長主導，首先提出首相候選人經國會討論，若未超過半數國會議員反對，即由國會議長任命。現任首相（Prime Minister）為社會民主黨領袖斯蒂凡·勒文（Stefan Löfven）。內閣閣員則由首相提請國會同意後任命，現任政府自 2019 年 1 月 21 日起，由首相和 22 位具部長（Minister）職銜之內閣閣員組成，成員分屬社會民主黨和綠黨，其中女性即占 12 名，據參訪機關（瑞典政府人事行政署）告知，目前為瑞典內閣政府首次女性機關首長人數超過男性的組合；內閣政府約有 4,500 名工作人員。瑞典內閣政府部門組織如表 3²。

²資料摘錄自瑞典內閣政府網頁 <https://www.government.se/government-of-sweden/>，瀏覽時間：2019 年 10 月 29 日。

表 3、瑞典內閣政府部門組織

| 序號 | 部門名稱 | 職掌 |
|----|---------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1 | 首相府 Prime Minister's Office | 負責領導和協調政府辦公室的工作。 |
| 2 | 文化部 Ministry of Culture | 負責有關文化、媒體、體育及青年政策。 |
| 3 | 國防部 Ministry of Defence | 負責防務政策。 |
| 4 | 教育暨研究部 Ministry of Education and Research | 負責教育及研究。 |
| 5 | 就業部 Ministry of Employment | 負責勞動市場、工作環境、性別平等、人權、兒童權利及新移民的事務。 |
| 6 | 企業暨創新部 Ministry of Enterprise and Innovation | 負責企業和產業政策，農村事務及區域增長有關的事務。 |
| 7 | 環境部 Ministry of the Environment | 負責環境和氣候政策。 |
| 8 | 財政部 Ministry of Finance | 負責經濟政策、稅收、金融市場及消費者政策的問題。 |
| 9 | 外交部 Ministry for Foreign Affairs | 負責對外貿易、發展援助及貿易政策。 |
| 10 | 衛生暨社會事務部 Ministry of Health and Social Affairs | 負責社會福利，包括健康促進和病人的醫療保健。 |
| 11 | 基礎設施部 Ministry of Infrastructure | 負責基礎設施及能源有關的事務。 |
| 12 | 司法部 Ministry of Justice | 負責司法系統、移民和庇護問題。 |

(二) 行政層級

瑞典政府行政層級可區分為三級，分別為「全國或國家層次」、「分區或區域層次」及「地方層次」，茲說明如下：

1、全國或國家層次 (The national level)

瑞典全國或國家層次的政府部門約有 250,000 名工作人員，約占勞動市場人力的 5%，主管警政、稅務及國家基礎建設等事項。「內閣政府各機關」(Government Offices) 泛指首相府、11 個部及內閣政府行政事務總管理處 (Office for Administrative Affairs) 組成的「政府當局」；「內閣政府」則係由首相和 22 位內閣大臣及其主管機關所構成，每個部各設置內閣大臣 1 至 3 人，其中一人兼任部長，並皆有政治任命的幕僚，通常包括一位政

務次長 (State Secretary)，一位新聞次長 (Press Secretary)，以及至少一位協助政策制定的政治顧問 (Political Advisers)。首相月薪為瑞典克朗 172,000 元，內閣政府部長為 136,000 元 (折算新臺幣分別約為 566,000 元及 447,000 元)。

內閣大臣人數及所設部的數目不受監管，由內閣政府決定如何劃分各項職責。內閣每週四召開會議，集體作出政策決定，在做出正式決定之前，至少有 5 位部長必須參加內閣會議，方能作成決定。中央內閣政府必須制定各部的預算案送交國會審查，並制定各部的年度指導方針及工作任務，且須負責辦理法律的制定、國家基礎建設等事項，但不介入各機關的實際運作。

2、分區或區域層次 (The regional level)

瑞典分為 21 個「郡」(county) 的行政分區 (regions)，行政體系分為兩大系統，一為中央政府派駐機關執行的「中央行政」，另一個為具有自治色彩的「郡行政」。每郡都設有「郡行政局」(County Administrative Board)，係代表國會和內閣在各郡推動國家政策及法律，並在人民和「自治市」(municipalities) 及中央政府連結的重要角色，其首長稱為郡長 (County Governor)。每郡並設有「郡議會」(county council) 每 4 年由郡人民直接選舉產生郡議員，主管健康、醫療照護及公共運輸等事項，總計約有 250,000 名工作人員。

3、地方層次 (The local level)

瑞典在郡以下又再分成「自治市」，全國共有 290 個自治市，每個市每 4 年均選出一個「市政會議」(municipal council)，決定市政方面的事務，總計約有 800,000 名工作人員，主管中小學教育、老人及幼兒照護等業務。

(三) 執行公署

瑞典的中央政府行政體制，尚有「執行公署」(Agency)，瑞典執行公署 (Agency) 為英國「政署」的原型。與大部分國家的政府機關體制架構並不相同，大部分國家的 Agency 除隸屬在各部之下外，尚須受部的指揮及監督，而瑞典「執行公署」(Agency) 形式上雖隸屬於各部之下，但仍有實質的獨立職權，與大部分國家相異 (如圖 1)。茲簡述如下：

- 1、瑞典執行公署形式上係隸屬各部之下，但卻擁有相當程度的自主性與獨立性，且首長係由內閣聘任。署長的甄補必須公開，並以候選人所具專業條件決定適任人選，一般來說，署長任期為 6 年，最多可再延長 3 年。
- 2、基本上，內閣政府各部僅職掌政策方針和立法工作，實際負責政策執行的是執行公署，且負責相關具體案件或事務等公共服務的決定或提供，各部並無權干涉，僅得就原則性的事項影響、監督或提案修改法律規範。又執行公署在分配預算額度內可自由使用經費，亦可各自決定其人力資源管理政策與制度的安排，以執行業務及達成工作目標。簡而言之，中央內閣政府將預算等資源分配給各執行公署，但執行公署的用人及預算的使用用途，內閣政府及國會並不干涉。
- 3、所有的執行公署都必須要編列未來 3 年的預算計畫，且每年要向政府提交績效及財務報告，包括人力資源運用的細節，內閣政府藉此來評估其業務和資源，如公署超支國會撥款的預算額度，允許在有限的額度內以借款來支應，並不能要求額外的撥款補助。

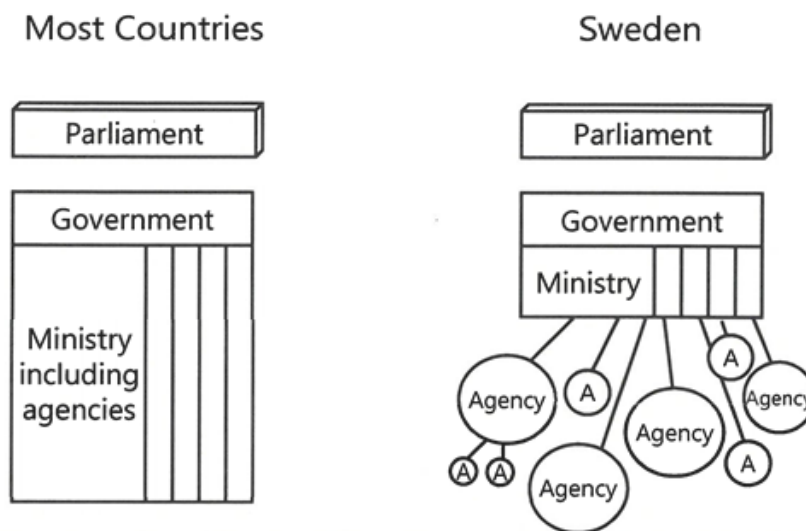


圖 1、瑞典與其他大部分國家政府體制比較圖

三、參訪機關介紹

瑞典公私部門員工的勞動條件多數是透過雇主與受僱者間的協商而議定，具體的協商架構如「瑞典模式」又稱為「北歐模式」，將在後續人事體制的章節中介紹。本次參訪很榮幸拜會中央政府機關雇主代表的瑞典政府人事行政署，及與其對口協商的瑞典公共雇員談判委員會；另針對友善職場作為的議題拜會瑞典工作環境署，以下依參訪對象順序就其組織架構及任務擇要說明：

(一) 瑞典公共雇員談判委員會 (Offentliganställdasförhandlingsråd, OFR, Public Employees' Negotiation Council)

依瑞典公共雇員談判委員會（簡稱 OFR）簡報及其官方網站資料說明，該委員會之前身為 1991 年成立之薪資受僱者總工會公部門協商委員會（Confederation of Salaried Employees, Public Sector Negotiations Council，簡稱 TCO-OF），嗣於 1995 年改組為 OFR，目前是由 14 個公部門從業人員工會³做為會員組成的組織，各工會所屬會員數總約 566,000 人，其中 74% 為女性。委員會組設可分為 3 個層次，分別為會員大會、理事會及各專業組別（組織架構如圖 2⁴），而常設職員僅有 10 人。

³資料摘錄自 OFR 網頁 <https://www.ofr.se/in-english/>，瀏覽時間：2019 年 10 月 30 日。

1.Swedish Teachers' Union (Läraryrskombundet)

2.Vision (Vision)

3.Swedish Association of Health Professionals (Vårdförbundet)

4.Union of Civil Servants (Fackförbundet ST)

5.National Union of Teachers in Sweden (LärarnasRiksförbundet)

6.Swedish Association of Graduates in Social Science, Personnel and Public Administration (Akademikerförbundet SSR)

7.Swedish Medical Association (Sveriges läkarförbundet)

8.Swedish Association for Managerial and Professional Staff (Ledarna)

9.Swedish Police Union (Polisförbundet)

10.Association of Military Officers in Sweden (Officersförbundet)

11.Swedish Union of Defence Employees (Försvarsförbundet)

12.Swedish Union of Customs and Coastguard Officers (Tull-Kust)

13.The Reserve Officers association (Reservofficerarna)

14.The Swedish Union for Performing Arts and Film (Teaterförbundet)

⁴資料摘錄自 OFR 網頁 <https://www.ofr.se/om-oss/ledningsorgan/>，瀏覽時間：2019 年 10 月 30 日。



圖 2、OFR 組織架構圖

- 1、會員大會 (Överstyrelsen)：為 OFR 的最高決策機構，由各工會推派正式及候補委員各 1 名組成，每年召開會議 1 次。OFR 理事會的委員亦列名於會員大會中，但在會員大會內並無表決權。
- 2、理事會 (Styrelsen)：為 OFR 的執行機構，由 OFR 的主席及會員大會指派的 8 名委員組成(會員大會同時針對這 8 名委員指派其個人的候補委員)，且 OFR 的各專業組別均應有代表委員於理事會當中，通常每月召開會議 1 次，以確保各項工作方向與重點符合任務目標。
- 3、專業組別 (如圖 3)：依據現行 14 個工會會員所代表的職業別，區分為 7 項專業領域，與地方行政機關相關者為教師、一般地方行政、健康照護、醫師；與中央政府相關者為中央行政機關公務員、警察及軍事人員。各專業領域中的工會部分重疊，如教師及中央行政機關公務員領域均包含教師工會團體等。這種去中央化的制度設計，可避免同一專業領域內各協會之間的利益衝突。假如某一專業領域僅由單一工會或協會代表，該協會即得單獨行使針對該專業領域的談判與締約權。



圖 3、OFR 專業組別圖⁵

依 OFR 簡報說明及英文版網頁資料顯示，該委員會成立之宗旨在於建立各工會會員間的合作平臺，針對退休金制度、保險計畫、職業轉換、工作環境安全、職業災害預防、公共財政、薪資統計及公共部門發展等議題進行研究，提供各工會會員與對口機關進行機關層級團體協商時的參考資料。另一項重要的任務是代表 14 個工會會員，針對整體薪資制度、加班費給付、工時長短、就業保障、退休金、保險、職業安全及職業轉換等議題，於參酌私部門勞資協議情形與擔任中央政府機關雇主代表的瑞典政府人事行政署（Swedish Agency for Government Employers），及地方政府機關代表的瑞典地方政府與區域協會（Swedish Association of Local Authorities and Regions）進行 3 年一度的團體協商⁶（中央團體協議架構如圖 4），並針對通案原則性事

⁵上方 4 個文字方塊為地方行政機關所涉專業領域及相關工會，由左至右分別為 1、教師，2、一般地方行政業務領域，3、健康與醫療領域，4、醫師領域；下方 3 個文字方塊為中央政府所涉專業領域與相關工會由左至右分別為 1、公務員、教師、主管及醫療人員，2、警察、邊境防衛，3、現役及退役軍人。資料摘錄自 OFR 網頁 <https://www.ofr.se/om-oss/ofrs-organisation/>，瀏覽時間：2019 年 10 月 30 日。

⁶歷次 3 年協商循環年度：2001-2003，2004-2006，2007-2009，2010-2011，2012-2014，2015-2017，2018-2020，其中 2010-2011 因不確定的經濟因素，致團體協議實施的期間略為縮短。資料摘錄自

項簽訂中央團體協議（Central Collective Agreements），做為後續各用人機關與其工會及員工進一步協商的基礎架構。

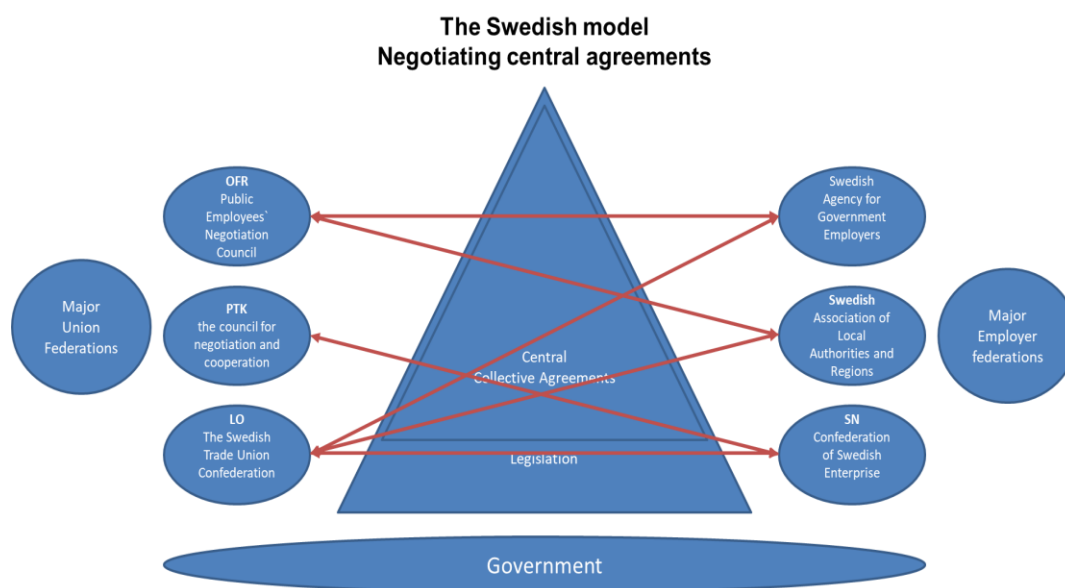


圖 4、中央團體協議架構圖

（二）瑞典政府人事行政署（Swedish Agency for Government

Employer，簡稱 SAGE）

瑞典政府於 1994 年在財政部下另外設立了一個具有相當獨立自主性地位之瑞典政府人事行政署（簡稱 SAGE），以下謹就 SAGE 的組織職掌及參訪 SAGE 所獲悉的瑞典人事制度介紹如下：

1、組織職掌

SAGE 是隸屬在財政部下的一個執行公署（Agency），代表政府於雇主地位和 3 個主要工會⁷進行商議程序，並負責規劃政府的人事政策。協議內容包括薪資、退休金制度、工作時間及其他僱用條件等。在實務上，中央政府首先透過 SAGE 和工會之間約定實施架構，訂定原則性事項，只要簽署中央團體協約，工會即須避免採取勞工抗議行動（如集體罷工）。之後，各用人機關與內部工會所達成的個別協議，即須遵照中央團體協議的結

<https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Sweden/Collective-Bargaining>，瀏覽時間：2019 年 10 月 30 日及參訪機關說明。

⁷ 公共雇員談判委員會 OFR、學術研究人員協會中央聯合會（The Central Organization of Associations for Academics, SACO-S）、全國服務及通訊人員工會（The Swedish National Union of Service and Communication Employees, SEKO）。

論，當協議進行中不能採取勞工抗議行動。目前中央內閣政府管轄的 51 個機關均為 SAGE 的會員，而這些機關無法自由選擇是否成為 SAGE 的會員，但國立大學因需自籌經費，屬於可自由選擇參加的成員。

對照私部門而言，瑞典公部門的工會是比較強勢的，SAGE 的工作任務就是協助各機關擬定各項雇主政策，並代表政府與工會進行薪資等事項的協議，促使政府與其所僱用的公務員之間的關係為互助合作的夥伴關係，而非存在衝突及對立的關係；另外，政府也以行政命令規定，各機關與工會間必須要合作，強調雙方建立互助、溝通、信任及對外透明的文化。SAGE 代表政府以雇主的形式和工會進行協商，因此與工會及勞動力市場的關係均頗為緊密，而中央政府將工作任務交予各機關，機關首長即須負責制定招聘策略（如薪資、技能等）、職務分配及培訓等政策，因此現在依個別情形不同而調整協議的情形，也有呈現增加的趨勢；此外，協議保障的範圍甚至擴及不是工會會員的公務人員，且並不影響他們適用協議的規定。

SAGE 常設職員為 70 人，擁有 240 個會員機構包含 286,000 名員工，其經費來源並非由政府編列預算支應，而係由各會員機構按各該薪資總額的 0.085% 繳交會員費，而此種運作模式在瑞典是常見的，並不是僅有 SAGE 才以此方式運作。SAGE 內部組織大致可分為 3 個層次如下：

- (1) 雇主會議 (Employers' council)：SAGE 的最高管理機構，由 250 個執行公署 (Agency) 署長組成，每年召開會議一次，決定雇主與工會協商的目標及重點。
- (2) 理事會 (The Board of Directors)：由雇主會議任命的 15 名成員組成，根據雇主會議設定的方向來決定活動的目標和準則，不受政府指揮監督，且理事會有權任命 SAGE 的署長，SAGE 理事會是與工會進行薪酬談判的核心部分；理事長係由推選產生，而非中央政府指定。
- (3) 諮詢顧問團 (Advising member councils and sectoral meetings)：由各執行公署 (Agency) 的人力資源主管組成，定期以網路召開會議，交流相關議題。

誠如上述，SAGE 主要的任務就在代表政府，扮演雇主角色協助政府與工會協商，因此 SAGE、中央政府及各執行公署 (Agency) 三者間的關

係密切，該三者相互影響關係及 SAGE 內部的決策結構，大致可從圖 5 來解釋說明。

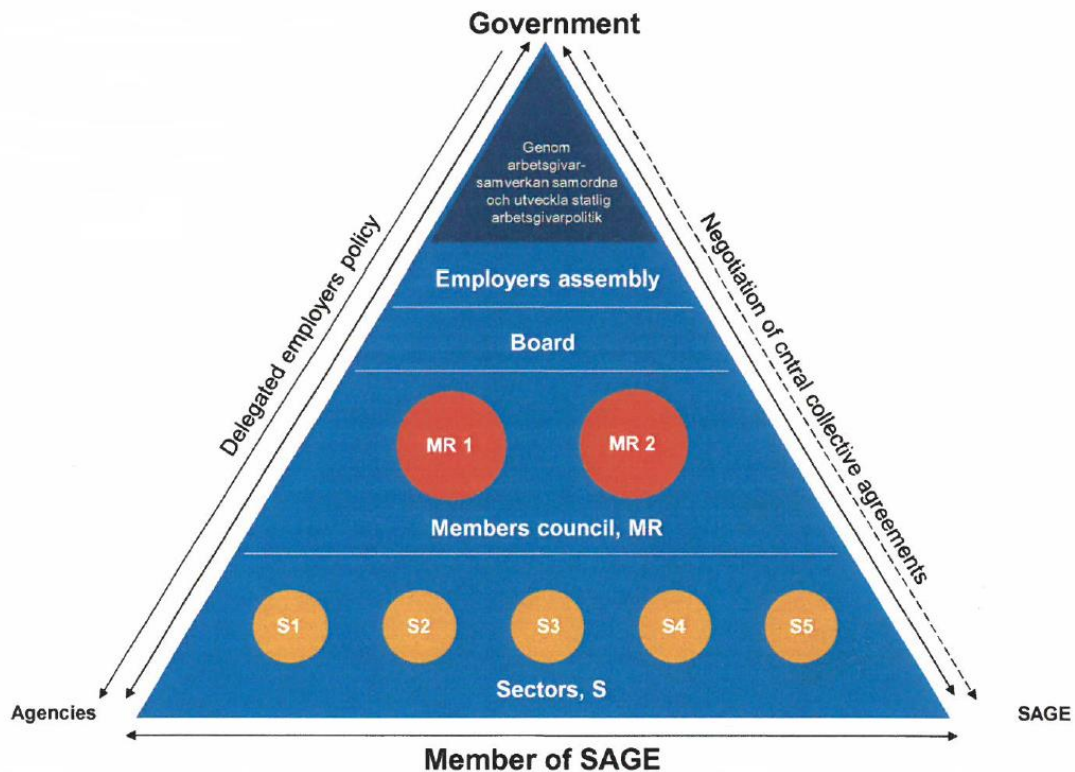


圖 5、SAGE 內部架構及 SAGE、中央政府、Agency 關係圖

2、任用制度

瑞典政府目前並沒有統一的僱用政策，公務員的僱用條件與私部門非常趨近，政府更力求在公、私部門的薪資與僱用條件減少差異，甚至沒有特別法律界定與規範公務員的身分、權利以及義務，更不存在高級文官的概念。一般適用於私部門勞工的法規，也適用於公部門的公務員，二者主要的差異在於公務員擁有行使公權力的權限，且瑞典的公務員，除極少數職位（如高等法院法官）有較大的僱用保障外，並無終身僱用的制度（非永業化）。

在瑞典，公部門的人力資源管理具有高度的授權及彈性，亦即每個機關都擁有各自的人力資源管理單位，可自行規劃機關內部的人事管理政策，並決定受僱者的薪資及僱用條件，各自甄補機關所需人力。另外，瑞典政府各執行公署因獨立的人事及預算，原則上除署長係由內閣任命外，多數員工均由各執行公署自行公開招募及任用，甚至不限制國籍。但法官、

檢察官、警察、外交人員之考選及任用則較為慎重，非各機關自行僱用，且由主管機關負責任命和訓練，並限制須具瑞典國籍者方可擔任。將瑞典的勞動人口按年齡區間分析發現，中央政府的工作者，其年齡較整體勞動人口為高，究其原因，係因大多數中央政府職務要求之資格條件，需具備高等教育的文憑，因養成教育時間較一般為長，致使進入中央政府工作的勞動力年齡偏高；另就瑞典勞動人口按公私部門學歷分布分析發現，中央政府公務員與全體勞工具有大學以上學歷之比例分別約為 70%與 40%，顯示中央政府職務之專業性及其複雜程度較一般私部門為高。

瑞典公部門公務員職務出缺，係由各機關依出缺職務所需知識、能力訂定資格條件後公開招募，而能力是人才招募的重要標準。瑞典法令規定中央政府人力的進用必須具備客觀的標準，符合該職位所定資格條件的任何人，不論公私部門人才均可參加甄選，現職公務員並無錄取優勢，且招募過程公開透明，公開的形式並無統一規定，可於網站公告，或於機關公布欄張貼訊息；反之，如果公務員亦可轉任私部門職務，但設有保密規定，必須要對公部門相關業務予以保密及保持緘默。參訪 SAGE 時得知，瑞典每年約有 10%~12%的公務員離職，而有 5%的錄取人員是來自於私部門，在瑞典如果離開公部門的工作，還是可以再申請回到公部門任職；另外，在瑞典如果參加甄選的職務未獲得錄取，可以向勞動法庭提出申訴，並且可以要求提供一起參加該職務甄選人員的名單。另外，各執行公署之間，並無建立如同我國行政機關間商調公務員的模式（即單獨針對公務員的人力流通管道），亦無全國一致的公務員招募規定及方式。如經錄取有 6 個月的試用期，錄取人員如為現職公務員，在試用期間原職機關可聘用職務代理人，在其未通過試用時，還可回任原職務。

（三）瑞典工作環境署（Swedish Work Environment Authority）

依瑞典工作環境署簡報及其官方網站說明資料，該署隸屬於就業部（Ministry of Employment），職員數約 600 人，其政策目標是讓所有的雇主及雇員擁有良好的工作環境，且讓雇用環境反映社會的包容性及多樣性。該署工作包括強化溝通、相關調查及分析等，關注前瞻、預防性的工作，預防雇員在工作環境中受到傷害甚至身故。

瑞典工作環境署受瑞典政府和國會委任，負責監督各公司和組織是否遵守《工作環境法》（Work Environment Act）的相關規定，工作範圍包括⁸：

- 1、依據《工作環境法》制定詳細的規則。
- 2、通過檢查位於瑞典各地的工作單位以確保公司和組織遵守相關法令。
- 3、宣傳與工作環境課題相關的信息。

就業部每年針對瑞典工作環境署進行工作指導，包括年度獲得多少預算、政府希望年度進行什麼樣的調查及所要達到的目標。就瑞典政府 2016 年至 2020 年的勞動力市場政策所示，該署被賦予降低工作職場中的死亡事件、創造勞方持續穩定的職涯，及強化社會跟組織的工作環境等目標。而健康友善的工作環境包括生理、心理、精神及社會層面方面。

在組織架構方面，瑞典工作環境署署長有決策權，但也需要接受理事會約束，署長每年要和工會以及雇主組織代表見面約 4 至 6 次進行諮詢，另有負責行政業務的副署長以及首席法律顧問。該署設有 7 個部門，包括調查（Inspection Department）、法規（Regulations Department）、法務及國際事務（Legal Affairs and International Affairs Department）、行政分析（Administration and Analysis Department）、人事（HR Department）、公關（Communication Department）及防止惡性競爭（joint Authority Control Department）等部門（如圖 6）。

Organisationsplan

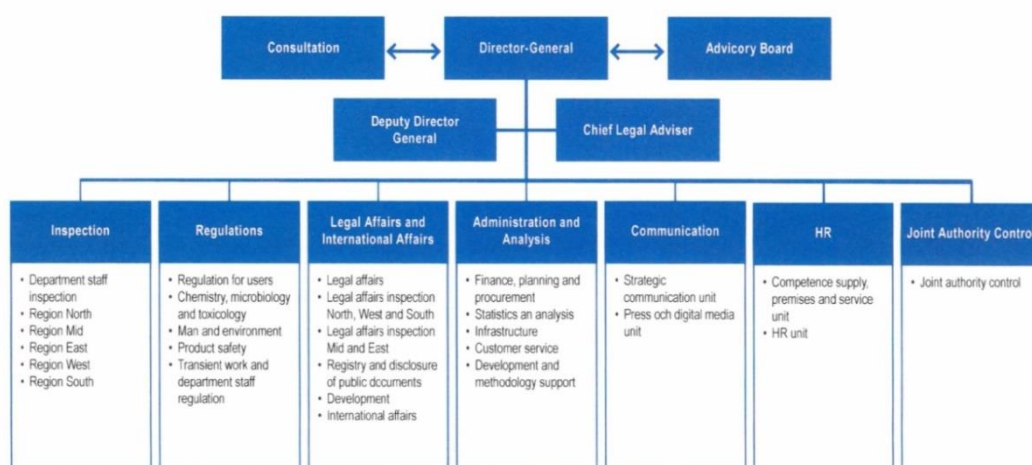


圖 6、瑞典工作環境署組織架構圖

⁸ 資料摘錄自瑞典工作環境署網頁 <https://www.av.se/zh/1/>，瀏覽時間：2019 年 11 月 24 日。

《工作環境法》適用於所有類別的雇員，包括軍人和學術人員，以及聘僱人員在內，其基本精神在於雇主有營造良性工作環境的責任，同時也規範了雇員應該負的責任，以及安全官員(safety representative)⁹的責任。

雇主基於《工作環境法》有義務確保就業環境的安全，行政命令是調查人員(Inspector)到職場調查時必須要引用的法源。在瑞典可視為雇主的單位約有 42 萬，而瑞典環境工作署的調查人員約有 280 至 300 名，一年中有 10 天調查全國約 4% 的雇主，這也促使調查人員必須要事前了解哪些行業問題較為嚴重，以妥善利用及分配時間，調查人員可以進行部分或全面性的調查，調查結束離開前會給雇主一份手冊，明確規定雇主需要限期內改善的地方，否則將收到罰鍰。調查工作只是改善職場環境的手段，除了第一線調查外，還要進行宣導及預防的工作，包括定期進行講習會、利用網路資源製作手冊及網站說明，讓雇主確保安全及良性的溝通環境。瑞典工作環境署也設有諮詢專線處理。

《工作環境法》大約有 70 條行政命令¹⁰，具有法律強制力，包括了所有就業環境可能影響的因素。也因為瑞典為歐盟成員國，《工作環境法》的條文中也有 50 條係將歐盟就工作環境相關的行政命令寫入。在加入歐盟前，《工作環境法》大約有 200 條的行政命令，規範較多細節性事項，在加入歐盟後，因這 50 條的定義比較廣泛也比較抽象，故需撰擬行動守則來協助第一線的使用者。透過專家負責檢視並更新行政命令，並保持與歐盟聯繫，協助調查哪些行政命令不合時宜，或需要修正及更新。換言之，瑞典工作環境署為改善職場的工作，在檢視現有行政命令中，必須隨時參考歐盟針對工作環境的結構，並進行風險評估及調查，以確保系統化及連貫性，針對風險撰寫行動守則以進行改善措施，並檢查是否有效。

瑞典工作環境署會和安全官員保持密切的聯繫，安全官員的職責在於與雇主溝通，確保工作場所的工作環境管理。另一個重要職責在於如果就業場

⁹ 「安全官員」係參考瑞典工作環境署中文版網頁翻譯；《工作環境法》規定，雇主和雇員應在工作環境管理中共同努力。用人單位雖對工作環境負有最大責任，但仍應由雇主、員工及其代表一同進行有組織的工作環境管理。員工代表也稱為安全官員(代表)或工作環境代表。資料摘錄自瑞典工作環境署網頁 <https://www.av.se/en/work-environment-work-and-inspections/safety-representatives/#8>，瀏覽時間 2019 年 12 月 31 日。

¹⁰ 瑞典原文為 Föreskrifter，英文為 Provisions，<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/foreskrifter/>

所有重大的風險，而雇主無心改善，安全官員可直接關閉工作地點。安全官員可先勒令停業，再電話通知瑞典工作環境署，該署再派員與安全官員一起視察現場。該署的調查人員到現場考察，如果情形相當危險，亦可以先勒令停業並限期改善。

瑞典工作環境署另一個重要領域在數據統計及規劃，這些數據包括職場傷害的統計、職員生病或因病離退的數據，與瑞典社會保險局（Försäkringskassan）有密切的合作，有勞工因病請假領病假金的問題，雇主有義務將雇員的病假向瑞典社會保險局匯報，該署也必須將取得的數據回報給歐盟。就中央政府而言，其目的在於減少職場工作死亡的意外，這些意外發生頻率不一，最容易導致死亡的產業包括運輸業、農業、林業及營建業等。

瑞典工作環境署也會做市場檢查，如工作護具等是否達到安全標準。另外如果有外國廠商要進入瑞典投資或設立工廠，該署有義務在外國廠商入境時就先進行登記。該署另外一個工作領域是聯合其他政府部門—如稅務局、海關管理局、社會保險局或警政署—進行偵查和抑制職場上惡性競爭，除抑制經濟犯罪外，更提早發現剝削勞工的情形，並確保不同性別、年齡、身心障礙的勞工可以根據自己先天條件，在無歧視的情形下發揮最大潛能，以實踐該署設立之宗旨。

肆、瑞典模式與公務員薪資、退休金制度及友善職場作為

一、瑞典模式

本次分別參訪代表公部門勞資協商雙方的瑞典公共雇員談判委員會 (OFR)，及瑞典政府人事行政署 (SAGE)，兩者均不約而同於簡報中介紹瑞典模式 (The Swedish model) 的社會對話機制，以便考察團瞭解公部門人事制度協商的運作方式，簡要說明瑞典模式的形成、協商架構及優點如下：

(一) 形成

瑞典於 19 世紀後期工業化後，勞方就爭取團結權與提高工資等議題與資方意見不一，工運人士在一連串勞資衝突中整合民營企業工會於 1898 年成立瑞典工會聯合會 (Swedish Trade Union Confederation，瑞典文 Landsorganisationen，簡稱 LO)，作為各工會團體的最高層級代表，但大多數權力仍保留在工會會員手中。另一方面，為因應勞工的團結運動，瑞典雇主們也在 1902 年成立瑞典雇主聯合會 (Swedish Employers Association，瑞典文 Svenska Arbetsgivareföreningen，後來改稱 Confederation of Swedish Enterprise，瑞典文 Svenskt Näringsliv，簡稱 SN) 與工會聯合會進行協商，惟雙方集權化程度不高，對不願執行協議的會員組織欠缺約束力 (許繼峰，2012：147)。

隨著工業化所產生衝突的強度和範圍逐漸擴大，資方透過政府出動警察、軍隊維持工業生產的手段終於在 1931 年爆發激烈衝突，造成抗爭的勞工喪生。由於長期的勞資衝突已嚴重阻礙經濟發展，1932 年，瑞典社會民主工人黨 (瑞典文 Sveriges socialdemokratiska arbetareparti，簡稱社民黨) 再次執政後，透過斡旋，工會聯合會與雇主聯合會自 1936 年起展開談判，於 1938 年在斯德哥爾摩的薩爾特舍巴登 (Saltsjöbaden) 鎮上簽訂了處理勞資關係的協定，在瑞典的勞動市場史上便稱之為「薩爾特舍巴登協定」(Saltsjöbaden Agreement)。該協議最主要的內涵，在於採取所有勞工行動的前提，要秉持「誠摯合作」(willingness to co-operate)、「相互尊重」(mutual respect) 及基於妥協折衷和促進勞動市場發展的責任感下，致力於和平地解決問題 (關中、袁自玉、桂宏誠，2000：497-498)。這種由勞資雙方最高層級代表透過對話

協商，簽訂中央集體協議解決爭議的方法即被稱為「瑞典模式」，主導瑞典勞動市場體制運作 40 餘年¹¹。一直到 1980 年代，瑞典經濟體系面臨全球化競爭壓力，產業尋求更具彈性與效率的管理機制；瑞典工會聯合會（LO）也面臨不同產業領域之工會會員，對於長期集權化工資協商以致壓抑薪資調整幅度的不滿。綜合相關因素，勞資協商體制逐漸由中央集權走向分權化的趨勢。

（二）架構

依瑞典公共雇員談判委員會（OFR）簡報說明，政府以法律訂定最低保障規範，勞資雙方在法律基礎上透過對話機制，進行各項權利義務的商議，協商依照對話層級的高低分為 3 個層次：

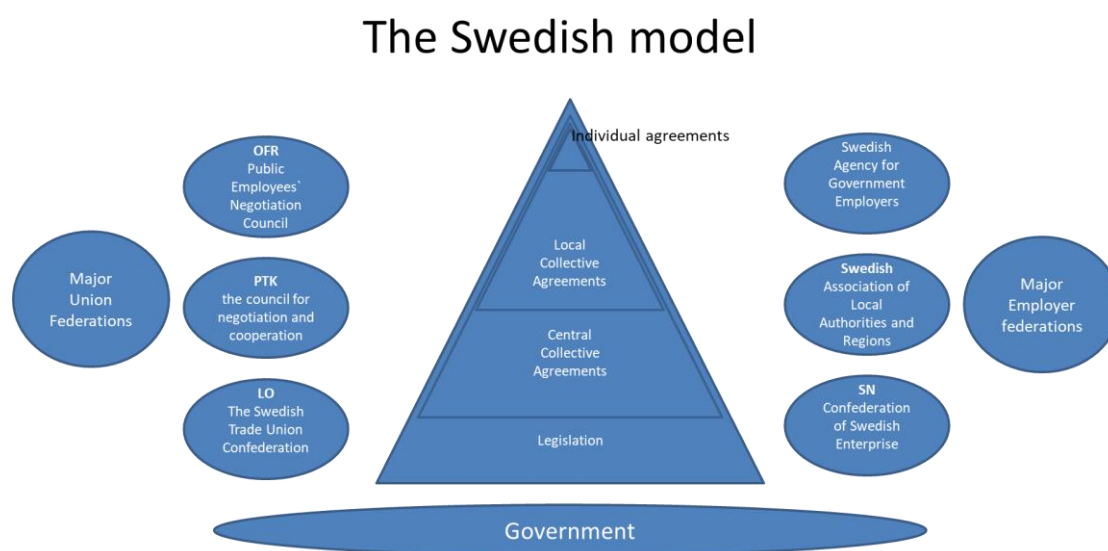


圖 7、瑞典模式架構圖

- 1、中央團體協商（negotiations at central level）：由公私部門雇主與受僱者最高層級的代表團體¹²，就薪資調整及其制度、加班補償措施、工時/工作計畫（僅限架構部分）、就業保障（含轉職訓練）、退休金、保險、工作安全的面向進行協商，並簽訂中央團體協約（Central Collective Agreements）議定通案原則性規範，作為次一層級（negotiations at local level）協商的架構。且勞方代表簽約後須約束所屬工會會員於協約有效期間，不得進行勞工抗議行動。

¹¹政府部門員工在這方面的權利，歷經了多年的討論後，也自 1965 年起和其他勞動市場上的團體一般，原則上得以採取相同方法進行協商和罷工。（關中、袁自玉、桂宏誠，2000：497）

¹²如代表政府雇主的瑞典政府人事行政署（SAGE）與 3 個代表政府員工的工會（同註 7），以及私部門瑞典雇主聯合會 SN 與瑞典工會聯合會 LO 進行團體協商。

- 2、地方團體協商 (negotiations at local level)：由公私部門各機關 (公司) 雇主與內部工會團體在中央團體協約的基礎上，就各機關 (公司) 內部的具體勞動條件做進一步的協商。是以，在不同機關 (公司) 之間仍得依其業務、營運特性簽訂各自的機關團體協約 (Local Collective Agreements)，以賦予彈性。
- 3、個人協商 (negotiations at Individual level)：最後則是由雇主與個別從業人員依其工作績效及需求議定最終薪資與勞動條件。

(三) 優點

瑞典模式看似繁複的協商程序，其實就是透過各個不同利害關係人之間不斷的對話，凝聚不同意見形成共識，並建立互信基礎，以勞資合作取代對抗是瑞典社會在經歷了許多衝突之後學會的寶貴經驗。瑞典公共雇員談判委員會 OFR 在簡報中說明瑞典模式所發揮的功能，除了避免勞資衝突外更有其積極面的意義如下：

- 1、彈性 (Flexibility)：在中央團體協約架構下，各用人機關 (公司) 可以因應內部的差異，進一步協商各自的勞動條件與薪資政策，以符合組織文化與特性，兼具團體勞動條件架構的一致性及個別機關的差異性。
- 2、員工豐富的知識能在決策者做決定的時候提供協助 (Harvesting Knowledge from employees in decision making)：社會對話的協商過程中，員工有較多的機會表達內心的想法，各種不同的意見，雖然可能延長共識達成的時間，但在反覆辯證之中，也間接將員工所擁有的知識傳達給決策者，減少決策狹隘的情形。
- 3、促進員工的向心力 (Avoiding alienation)：在勞動條件的反覆協商中，強化員工對於公共事務的參與熱誠，促進勞資一體的向心力，避免員工只是消極地完成工作，缺乏積極改善的動力。
- 4、適應產業與經濟的變遷與發展 (adapting to industry and economy)：3 年一期的協商週期，使勞資雙方能夠針對當前的產業與經濟狀況作核實的討論與調整，促進勞動條件與薪資能夠符合市場與總體經濟的發展情形。又 2020 年將邁入新一輪的中央團體協商年度，將有 485 項的團體

協約需要重新協商，並且由出口貿易領域¹³優先於 3 月底前完成協商程序後，政府部門協商將於 4 月展開，協商的焦點在於調高薪資¹⁴、較低的工時以及相關福利措施。

二、公務員薪資制度

當前瑞典公務員薪資制度的形成受到 1980 年代經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD）推動文官制度改革的影响。在組織方面由集權、層級節制的型態，轉變為分權化及彈性化；薪資的給付則走向以工作成果決定待遇的績效關聯性薪資制度。瑞典國會並於 1985 年通過《人事政策法》（Personnel Policy Bill）規定，政府體系之人事政策應簡單化、分權化及就業條件市場化¹⁵，任何職位均須辦理公開對外徵才，應徵職位必須定義職缺需求，規定具備之經驗、專長、證照即可，由市場徵才，以改善中央政府過度管制缺乏彈性，及僵化的俸級制待遇制度。除了法令上的規範外，瑞典政府體制也採取了相關的改革，擴大授權範圍，以利各機關獨立運作且迅速回應外界的需求，增進政府效能。

（一）政府體制變革

瑞典政府人事行政署 SAGE 於簡報中說明，瑞典的中央政府行政體制區分為兩大類，第一類是包含首相與各部會的內閣政府（The Swedish Government）；第二類是為數眾多的執行公署（Agency）。如前所言，各執行公署形式上雖隸屬某個部會之下，但卻擁有高度的自主性與獨立性。各部會僅決定政策方向和立法的工作，政策執行由執行公署負責推動，相關工作細節、個案審認的結果，各部會及國會均無權干涉，但內閣政府能透過頒布年度的「撥款指示」(appropriation directions)，設定執行公署應達成的工作目標，以及配置執行業務與達成工作目標所需的預算，以進行有限程度的監督。

另一項與執行公署相輔相成的機制是 1990 年代採行的結構預算制度（framed budgets），瑞典政府認為最清楚最佳預算配置方式推動政策的對

¹³ 瑞典是一個小的開放經濟體，相當依賴對外貿易，隨著全球化的發展，瑞典國內企業對國際經濟情勢反應更加敏感，透過營運方式的快速調整，追求事業經營的彈性與效率。

¹⁴ 據 OFR 簡報說明，公部門的薪資調整幅度通常會略低於私部門的調整幅度，但教師、醫護或特殊工作領域因為人才招募困難，才有可能達成較高調幅的共識。

¹⁵ 關中, *op. cit.*, p.490。

象，就是主管該項業務的執行公署。由內閣政府以契約聘用的執行公署署長（一般稱為 **Director General**），在國會審議通過的預算範圍內，全權決定經費運用的方式。

同時在人力資源管理政策方面包含組織結構、員額設置、人員招募方式、薪資水準等事項，授權各執行公署訂定。以執行公署高度自主的運作方式，就人事政策的意義代表的是中央政府僅就涉及國家安全、競業禁止或公共利益事項作最小限度的規範，其餘均委由各執行公署視其實務需要辦理，中央政府不再訂定統一且複雜的人事規章，也就符合人事政策法規簡單化與分權化的規範。

（二）個別薪資制度（Individual Pay）

瑞典政府自 1989 年引進個別薪資制度（Individual Pay）取代過去實施了一個世紀以來，以工作職稱（job title）預設薪資標準的薪級制（salary grades）待遇制度。個別薪資制度簡單的說就是每一個從業人員最終的薪資數額，都是由員工與上級主管及工會間協商的結果。而其協商的基礎在於工作目標的執行成果以及協助機關達成其設立目的的貢獻，當員工績效表現越好，越能獲得來年加薪的機會，藉以強化工作成果和薪資之間的連結，並解釋增加（或調整）薪資之原因所在。

在此特別說明的是，依據前述瑞典模式架構下，瑞典政府人事行政署 SAGE 在 3 年一個週期的協商中，與代表中央政府員工工會所簽訂的中央團體協約有關調薪部分指的是整體中央政府員工的最低調幅，接下來會由各機關與其工會在中央團體協約的框架下進一步磋商後簽訂機關團體協約，同樣不會決定個別員工的薪資數額。最後才是個別薪資的協商，在每一個年度結束前，個別員工才會以該年度的績效表現與其上級主管討論次一年度的薪資調整情形。

個別薪資協商的過程同樣也是社會對話機制的一種模式，主管人員在協商中與員工溝通工作期待及其成果滿意度，透過明確、績效導向的調薪方式，建立工作團隊的互信氣氛。瑞典公務員在服務機關除了透過績效成果決定其薪資外，就業條件市場化也是影響公務員薪資的外部因素。瑞典的人事管理政策除了法官、檢察官、外交人員或警察等職務外，其他行政人員的人事管

理制度都是採取所謂的「職位制」(position-based system, position system, open system)，而和我國及英、美等許多國家採行的「職涯制」(career-based system, career system, closed system) 並不相同。「職位制」的首要特徵，係當某個機關職位出缺或有新增的職位而有待甄補時，完全開放給社會各界人士皆可前來申請應徵，公務員也有轉換職位的機會，但將和來自其他公、私部門申請者皆立於平等的競爭地位，並不會給予任何的優待，並無「職涯制」中的陞遷制度¹⁶。因此瑞典中央政府公務員的薪資勢必與整體勞動就業市場的薪資水準保持外部衡平性，以利人員的招募與留任，並且適度控制各機關的用人成本。

總而言之，對於一個公務員應該給付的薪資數額，考量的關鍵因素在於工作的獨立性 (independence)、職責繁重程度 (responsibility) 及複雜性 (complexity)，以及完成工作所需的技能 (skills) 與最終產出的成果 (results)，並且參酌勞動市場的薪資水準 (the market) 所訂定，至於員工的年齡、年資或學歷並不在考量範圍，期望透過績效導向的作法，建立無歧視的薪資政策。另根據瑞典統計局 (Statistics Sweden) 公開數據顯示，2018 年全體公務員每月平均薪資為瑞典克朗 33,200 元，私部門員工為 35,200 元¹⁷ (折算新臺幣分別約 114,000 元及 121,000 元)，整體而言公務員薪資略低於私部門。

表 4、2016-2018 年公私部門平均月薪

| Year | Sex | Primary local authorities sector | County council sector | Central government sector | Public sector | Manual workers, private sector | Non-manual workers, private sector | Private sector | Total |
|------|-------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------|--------|
| 2018 | Women | 30 300 | 35 500 | 36 800 | 32 200 | 26 600 | 38 600 | 33 000 | 32 600 |
| | Men | 31 200 | 44 400 | 39 400 | 35 800 | 29 600 | 46 400 | 36 700 | 36 500 |
| | Total | 30 500 | 37 400 | 38 000 | 33 200 | 28 600 | 42 900 | 35 200 | 34 600 |
| 2017 | Women | 29 500 | 34 600 | 35 700 | 31 300 | 26 000 | 37 400 | 31 900 | 31 700 |
| | Men | 30 500 | 43 600 | 38 200 | 34 900 | 28 900 | 45 100 | 35 900 | 35 700 |
| | Total | 29 800 | 36 600 | 36 900 | 32 300 | 27 900 | 41 700 | 34 300 | 33 700 |
| 2016 | Women | 28 700 | 33 700 | 34 700 | 30 500 | 25 300 | 36 300 | 30 900 | 30 700 |
| | Men | 29 700 | 42 700 | 37 500 | 34 100 | 28 200 | 44 100 | 35 100 | 34 900 |
| | Total | 28 900 | 35 700 | 36 000 | 31 500 | 27 200 | 40 700 | 33 400 | 32 800 |

¹⁶ 關中, *op. cit.*, p.494。

¹⁷ <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/wages-salaries-and-labour-costs/salary-structures-whole-economy/pong/tables-and-graphs/average-monthly-salary-by-sector>
瀏覽時間：2019 年 12 月 27 日。

(三) 與公務員待遇相關訪談內容

有鑑於 2010 年及 2013 年國內均有考察團前往瑞典參訪，相關制度面的介紹也多有扼要說明。是以，本次就瑞典公部門薪資制度的實務執行面進行交流，並獲拜會機關說明如下：

Q1：個別薪資制度所稱的薪資內容係以年薪或月薪為商議標的？

A1：個別薪資所商議的是月薪，瑞典公務員的薪資結構沒有獎金的概念，年度的總薪資就是 12 個月月薪的總和，所有與工作績效有關的金錢性激勵措施，都是透過薪資協商反映在來年的月薪當中，這與我國公務員年薪除了 12 個月的俸給外，另外還有占年薪約 20% 的年終工作獎金與考績獎金的作法不同。

Q2：瑞典公務員的薪資授權各機關自行與工會及員工議定的方式，是否會造成資源較豐富的機關提供較高的薪資吸引人力，影響其他機關人員招募及留任的情形，以及瑞典政府有何因應措施？

A2：這是一個很實際的問題，的確機關擁有資源的多寡，可能對於員工的薪資造成影響，但是瑞典公務員的薪資條件與勞動市場之間具備高度關聯性，多數的職務都可以透過市場機制界定合理的薪資區間。是以，各機關在評估給薪條件時仍會在上開區間內辦理，尚不致產生落差過大的情形。

Q3：瑞典公務員除了長期僱用的職務外，是否會進用臨時性人力，其薪資待遇及勞動條件與一般人員是否有差異？

A3：基本上瑞典各機關的公務員係以長期僱用為原則，少部分採取具有期限性契約的人員集中在大學與研究機構，因為他們所從事的工作內容多數具有專案性質，屬於比較彈性的工作型態。但是不論是一般職員或是專案員工，他們都受到團體協約的保障，其薪資或勞動條件均係與機關協商後議定。

Q4：瑞典公務員可以在公餘時間兼職嗎，是否有相關限制？

A4：在政府機關服務只是一種職業種類，就像勞動市場上的其他工作，並沒有禁止員工兼職的限制，在上班時間以外可以從事任何活動，但必須注意是否有利益衝突及應迴避等情形。

三、退休制度

瑞典是世界公認的福利之國，世界銀行更特別推崇瑞典的年金制度，可作為各國年金改革的參考，以下謹就瑞典退休年金制度及本次參訪瑞典公共雇員談判委員會（OFR）及瑞典政府人事行政署（SAGE）所獲悉的相關資料統整介紹如下：

（一）年金制度

瑞典與其他經濟合作暨發展組織（OECD）國家相同，具有三層的年金制度，第一層為國民公共年金（National public pension），可區分為所得年金（Income pension）及附加年金（Premium pension），第二層為職業年金（Occupational pension），第三層則為私人年金（Private pension），其架構如圖 8。

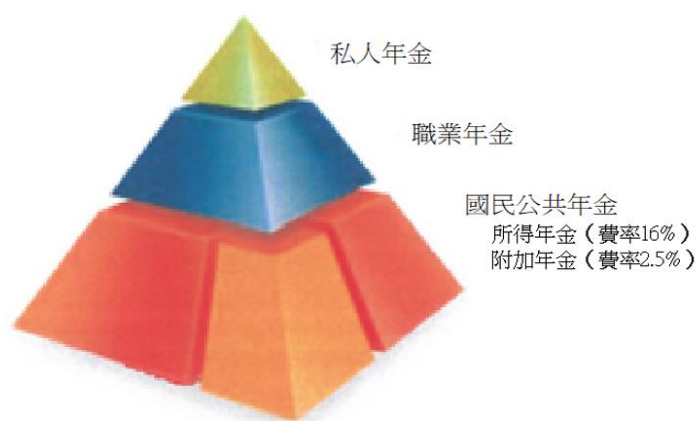


圖 8、瑞典年金制度架構圖

1、國民公共年金（National public pension）：

瑞典自 1913 年起實施全民式的公共年金制度迄今已有百餘年的歷史，為了使年金制度更趨完整，瑞典在 1960 年再開辦累積年金制度（Allmän Tillägspension，簡稱 ATP），均採隨收隨付（pay-as-you-go，簡稱 PAYG）的確定給付制（Defined Benefit，簡稱 DB）。在 ATP 制度下，規定工作 30 年以上才能領全額年金，並以 30 年中平均最高的 15 年所得之 60% 計算給付金額，致使就業期間長且薪資增加平緩的基層勞工，須補貼具高學歷或高技能而就業期間短且薪資增加較快速的白領階級，造成逆向的所得重分配，而且在此制度下，工作超過 30 年就無法獲得更高的給付，對於長期工

作者並不公平；另外，隨著人口結構的變動，高齡人口增加，瑞典的年金制度也出現財務負擔沉重的壓力，於是政府在 1984 年成立年金改革特別委員會（The Pension Commission），檢討社會安全制度，直到 1994 年將改革法案提交國會討論，並於 1998 年完成立法。

改革後，瑞典仍維持原制度的隨收隨付精神，設立所得年金（Income pension），以參加者薪資的 16% 為提撥率，強制具有收入來源的工作者參加，而實際給付時則加入個人平均餘命及退休年齡等因素計算考量，此種年金制度係為「名義上確定提撥制」（Notional Defined Contribution，簡稱 NDC），依個人薪資所得之一定比例繳納保險費，僅以名目方式存記於個人帳戶項下，並以同一年齡層為基礎，將保險給付與保險費間的連結予以個人化，但整體年金制度仍由當期保費收入支應當期保費支出。

瑞典的第一層年金除上述的「所得年金」（Income pension）外，另外建立屬於確定提撥制（Defined Contribution，DC）的「附加年金」（Premium pension），為每位參加者建立個人專屬帳戶，將其個人薪資 2.5% 的金額存入帳戶，經由當事人選擇投資種類進行投資，給付就視投資的報酬而定。因此，由瑞典政府支付的第一層年金，參加者的提撥率固定維持在 18.5%¹⁸；而年金支付的最高金額為基本投保薪資的 7.5 倍，目前每月約為瑞典克朗 40,250 元¹⁹（折算新臺幣約為 132,000 元）。

另外，瑞典法令規定 61 歲時可提出請領退休金之申請，並可選擇要完全退休或漸進式退休直到 67 歲再領取退休金，而據 OFR 告知，瑞典政府正在研議繼續延後退休年齡，最低退休年齡計畫從目前的 61 歲延至 63 歲，最高退休年齡則計畫從目前的 67 歲延至 69 歲。

2、職業年金（Occupational pension）：

第二層職業年金（Occupational pension）對於第一層的國民公共年金（National public pension）而言，具有重要的補充功能。在瑞典，如果所任職的職務場所，雇主與工會訂有集體協議，一般除了國民公共年金外，都

¹⁸所得年金提撥率為 16%，附加年金提撥率為 2.5%，提撥率合計為 18.5%。

¹⁹參訪 SAGE 時，詢問簡報資料所載 35,563 瑞典克朗與 OFR 口頭告知數額不同，經 SAGE 告知該數額經常變動，簡報之數額非最新資料。報告所載最新數額資料摘錄自瑞典退休金管理局網頁 <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/allman-pension> 及 <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/rakna-ut-din-tjanstepension>，瀏覽時間：2019 年 11 月 13 日。

會有職業年金，但在私部門相關產業，如 IT 產業或媒體業的雇主則不一定為受僱者提撥職業年金。

目前瑞典公務員的職業年金係適用 PA 16 退休金協議，該協議係 SAGE 於 2015 年間與工會簽訂，並自 2016 年 1 月 1 日生效。茲將 PA 16 退休金協議所定的公務員職業年金種類整理如表 5。

表 5、瑞典公務員職業年金

| 項目 | 年金內容 |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 強制的部分 (Kåpan Tjänste — Non-selectable part) | 政府至少提撥相當於公務員薪資 2% 的數額，交付信託人保管運用，於其退休時將本息給付退休公務員，但 1988 年以後出生的公務員，如薪資超過 40,250 瑞典克朗，超過的部分將以 30% 提撥。 |
| 可選擇的部分 (Kåpan Valbar — Selectable part) | 一、 政府至少提撥相當於公務員薪資 2.5% 的數額，於公務員退休時將本息給付退休公務員，但 1988 年以後出生的公務員，如薪資超過 40,250 瑞典克朗，超過的部分將以 30% 提撥。 二、 在退休前，公務員可自由選擇信託人管理運用此部分的退休金。 |
| 彈性的退休金 (Kåpan Flex — Flex pension) | 此部分適用於 1988 年以後出生的公務員，政府額外提撥相當於公務員薪資 1.5% 的數額，於公務員退休時將本息給付退休公務員。 |
| 額外的退休金 (Kåpan Extra — Defined Benefit pension) | 此部分適用於 1988 年以前出生的公務員，係屬由政府支付的確定給付制 (Defined Benefit) 退休金，該退休金數額與薪資及服務年資有關，並一次給付。 |

承上所述，瑞典公務員的職業年金依其出生年份的不同，而有不同的給付項目，又如將國民公共年金與職業年金併同檢視，瑞典公務員的第一層年金及第二層年金項目可以從圖 9 中瞭解得知。

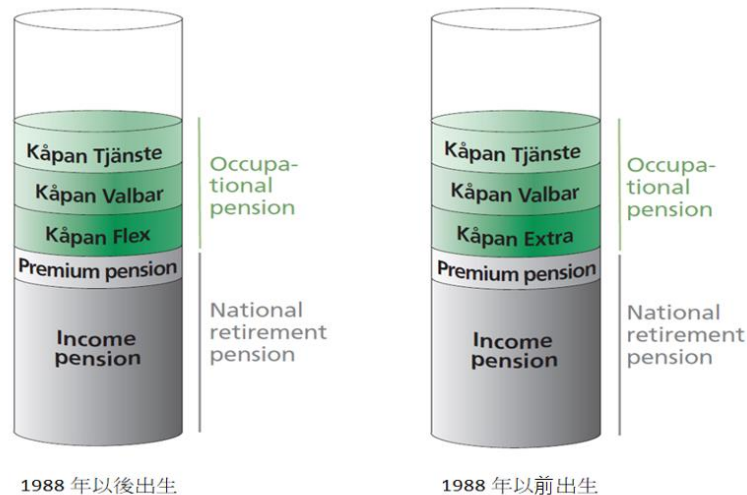


圖 9、瑞典公務員年金架構圖

3、私人年金（Private pension）：

此部分為個人自主規劃的年金，可透過個人儲蓄或購買商業年金來補強第一層及第二層年金制度的不足。

（二）財務自動平衡機制（Automatic Balancing Mechanism，ABM）

瑞典在 1998 年改革後的年金制度改採「名義上確定提撥制」（Notional Defined Contribution，NDC），但仍保留隨收隨付的運作制度（PAYG），因此仍有可能發生收支不平衡的情形，為了維持年金制度的財務平衡，瑞典政府設計財務自動平衡機制（Automatic Balancing Mechanism，ABM），以維持年金架構中第一層年金—國民公共年金（National public pension）的財務永續，並可降低受到政治或外力影響的風險。

為維持年金制度的永續經營，必須使收入及支出獲得平衡，瑞典年金的收入來源來自於個人依提撥率繳納的保險費及緩衝基金²⁰的收入，支出則為年金未來須支付的給付。因此，瑞典 NDC 制度所採行的財務自動平衡機制原理，即是根據年金收入（資產）與支出（負債）的平衡率（Balance ratio）來調節名義帳戶的收入指數，用以調減年金給付金額，藉以恢復財務平衡。其計算公式為：

²⁰ 瑞典自 1960 年 ATP 退休金制度成立後，即成立「緩衝基金」，其目的係為因應暫時性的經濟波動及人口變化對年金隨收隨付的影響，可視為是一項儲備資產，該基金不受國家政策影響，可獨立投資運作。

$$\text{平衡率} = \frac{\text{（保費收入的資本化價值 + 年度緩衝基金市值總額）}}{\text{年度應履行年金給付總額}}$$

在平衡率的計算公式中，保費收入的資本化價值係將每年保險繳費的資產乘以周轉期²¹（Turnover Duration）計算而得。另外，年度應履行年金給付總額係指當年度未來退休金給付流量的現值，包括尚未退休人口的年金支付債務及已退休人口的年金支付。

依平衡率的公式計算後，當平衡率等於 1 時，意指 NDC 名義帳戶制度的資產和負債相等，年金財務處於平衡狀態。平衡率小於 1 時，則表示負債超過資產，給付金額大於收入金額，此時自動平衡機制則會啟動，年金收入指數將改採調整機制下的平衡指數²²，而不再沿用原來的收入指數，舉例說明如下：當收入指數為 104%，平衡率為 0.99，新的平衡指數為 $104\% \times 0.99 = 102.96\%$ ，亦即自動平衡機制啟動後之新的退休金給付指數為 2.96%，而非原本的 4%；當平衡指數上升回到原收入指數水準時，自動平衡機制就自動停止，收入指數及平衡指數的運作方式如圖 10。當平衡率大於 1 時，即為資產大於負債，年金的收入超過支出，財務安全無虞，自動平衡機制則不會啟動調節。

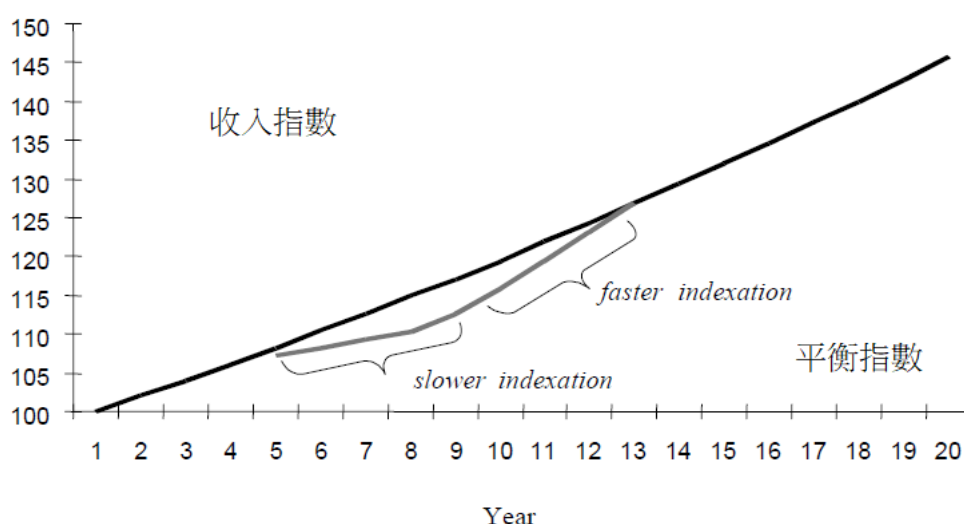


圖 10、財務自動平衡機制圖

²¹周轉期是繳費和給付之間的預期平均時間，包括繳費週期及支付週期。繳費週期係指參加年金成員的平均繳費年齡與平均退休年齡間的差距年份；支付週期係指平均退休年齡與預期壽命間的差距年份。

²² 平衡指數 = 收入指數 x 平衡率

四、友善職場作為

(一)《工作環境法》中對生理、精神及社會的規範

針對如何改善工作環境中工作量、壓力及適應等問題，依瑞典工作環境署回應及其官方網站資料整理顯示，《工作環境法》在 2016 年所制定關於社會心理的行政命令²³中，有提到過勞及工作過量的較為明確的定義。包括過勞的定義和工作環境中組織性的問題，以及相關的資源，而這條行政命令的重點是針對就業環境或是組織，而非針對個人。

由於工作的緣故，讓愈來愈多人受到精神疾病的困擾，2014 年，社會和組織因素是職業病的第二大常見原因，僅次於肌肉骨骼因素。雇主可以透過組織措施防止與工作有關的壓力，建構更健康的職場環境。

工作壓力是使人遭受精神疾病困擾的可能成因之一，雇主有責任提供員工一個良好的工作環境。在系統性工作環境管理 (Systematic work environment management, SAM) (如圖 11) 的幫助下，用人單位、安全官員和員工可以預防或解決可能引起與工作有關的壓力狀況，並在需求和資源間建立有效的平衡。

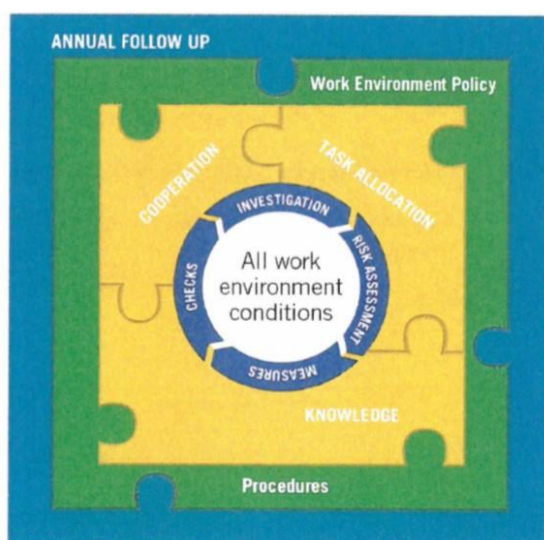


圖 11、系統性的工作環境管理示意圖

²³依瑞典工作環境署簡報說明，《工作環境法》在 2016 年推出針對全國社會、心理及精神等工作環境定義的行政命令，明確定義過勞、工作時間及超時、侮辱性及歧視性等意涵；而職場霸凌定義方面，則著重於探討就業環境的結構性原因。

而工作壓力可能產生的兩個主要風險，包含高工作量和在工作場所中影響社交互動的問題。為建構良好的工作環境，雇主有責任預防工作場合出現不健康的狀況，其狀況包括²⁴：

- 1、不健康的工作量：確保工作資源能對應工作要求。如果工作要求大於所提供的工作資源，則雇主可以減少工作量、更改工作優先順序、提供休息和恢復的機會或增加人力等方式改善。雇主需要確保與雇員間能有效進行對話，以防止有害健康的情形發生。
- 2、工作時間：某些類型的工作時間，如輪班工作、夜間工作、長時間工作以及隨時待命的工作型態，會對健康造成負面影響。在這種情況下，雇主在做工作規劃時，需將工時列入考慮，例如規劃休息和恢復的時間。
- 3、霸凌及迫害：工作場所的霸凌和迫害是雇主和工作場所安全的組織性問題。雇主有責任確保工作環境的完善及安全，並避免員工遭受傷害。雇主要注意工作場所中防止霸凌和迫害產生的風險。

（二）協議下的工作時間

另一項和工作環境相關的是《工作時間法》（Working Hours Act），亦由瑞典工作環境署負責，就該署說明及相關資料整理，有關工作時間情形大致如下：

工作時間主要是由集體協議決定的，政府機關並沒有強力的影響力，整個合作過程中可視為工會、雇主組織及瑞典工作環境署構成一個三角形的合作關係，該署主要扮演分析、調查及強化溝通的角色，而彈性工時也是透過協議決議。

《工作時間法》有部分是建立在強制性的歐盟法規上，這些法規在某些方面規定了工作時間的安排，而透過集體協議，可以取代《工作時間法》或其部分內容²⁵。

《工作時間法》主要規範關於每天、每週和每年可工作時間的規則，亦

²⁴資料摘錄自瑞典工作環境署網頁 <https://www.av.se/en/health-and-safety/mental-ill-health-stress-threats-and-violence/>及 <https://www.av.se/en/work-environment-work-and-inspections/publications/foreskrifter/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo-afs-20154-foreskrifter/?hl=%20unhealthy%20workloads>，瀏覽時間：2019年11月24日。

²⁵資料摘錄自瑞典工作環境署網頁 <https://www.av.se/en/work-environment-work-and-inspections/acts-and-regulations-about-work-environment/the-working-hours-act/about-the-working-hours-act/>，瀏覽時間：2019年11月24日。

包括了待命和準備的時間，雇員有權獲得的休息時間以及何者適用於夜間休息等。規範內容包括適用及排除範圍、正常工作時間及待命時間、加班、兼職工作的額外時間、總工時等。

然而，瑞典工作環境署也表示，現在的工作形式愈來愈流動，隨著通訊設備的普及，工作時間也愈來愈長，雖然《工作時間法》有規定工作時間的上下限及休息時間，但是因為這些通訊設備的發展導致有可能會在睡前收到工作訊息的情況，因此工作時間比較難以定義。

（三）類似員工協助方案相關作法

在瑞典，類似我國的員工協助方案於心理及精神上提供員工協助方面，依據瑞典工作環境署表示，瑞典有相當業界水準的保健部門，大公司有自己的保健中心，會設置護士、醫生、心理師、諮詢員或輔導員，小公司如果受限於成本無法建立保健中心，可以選擇跟企業保健部門維持聯繫，企業保健部門的任務是進行預防性的工作，在員工真正有生理、心理或精神上問題足以影響工作前就先進行預防。例如廠房照明不良，就可以跟企業保健部門聯絡，請其派員檢查粉塵是否超標或照明是否影響視力。另外如果有員工起爭執，其中也包含與雇主間的衝突，可請企業保健部門進行協調，並分別跟雙方進行談話；如果員工經常有不合作或是和同事起爭執，雇主也可和企業保健部門諮詢，讓他們跟有問題的員工進行約談。

一般來說職員在職場上發生問題，基本上要和直屬主管報告，但如果直屬主管本身就是問題的根源，這樣可以越級向企業保健部門報告。這些談話並不是花時間做心理諮商，而是要直接反映重點並尋求解決。

（四）性別平等的育兒假

瑞典社會相當重視性別平等，亦是世界上以性別平等著稱的國家，性別平等意味著不同性別的人在生活各方面享有平等的權利和機會，包括對家庭和兒童的共同責任，而瑞典擁有廣泛的福利體系，目的在促進工作和生活的衡平，同時賦予父母雙方均擁有帶薪育兒假的權利，創造共同育兒的友善環境，並制定《育兒假法》（Parental Leave Act）。

無論是父親與母親單方或雙方共同養育，每個小孩有 480 天育兒假。在育兒假其中 390 天，根據父母親年薪計算薪資，可獲得約薪資收入 80% 的育

兒津貼，剩下的 90 天可領取每天 180 元瑞典克朗的育兒津貼；又若是低收入或無收入者，每天最少可領取 225 元瑞典克朗的育兒津貼²⁶。

育兒假中有 90 天專屬父親或母親。育兒假的使用相當有彈性，可依照需求，以全天、半天、1/4 天或以小時計，若父母親皆使用育兒假，則可提供更高育兒假津貼比率。

²⁶ 瑞典衛生暨社會事業部(Ministry of Health and Social Affairs)的主要任務，為促進人們的身體健康，同時也確保生病的人得到需要的治療。醫療服務、社會服務和社會保險，皆為職掌範圍，其社會福利措施，包括了父母親撫養小孩的福利及育兒津貼等（李武育、簡徐芬，2015:23-24）。

伍、心得及建議

一、薪資制度部分

茲以瑞典公務員大部分的職務，自任用端開始採取的是職位制途徑，投身公職只是就業市場中的一種職業選擇，不論是人員招募或薪資條件均與一般勞動市場相當，中央政府並沒有統一的規範，授權各用人機關依其業務推展需要，自行進用所需人力，並透過中央團體協約及勞資個別協商的架構來議定個別公務員不同的薪資內容。瑞典政府採取高度市場化的人力資源政策與我國公務員任用採取職涯制，並由中央政府統一辦理考試用人且規範公務員待遇的作法，實屬不同的用人思維，尚難據以分出優劣，惟透過本次參訪，仍有值得我國參考之處，說明如下：

（一）建立精確的職位評價機制

瑞典公務員薪資政策因採取與勞動力市場同步的作法，具高度外部衡平性，但是在政府內部不同專長領域及職責程度的公務員之間，瑞典政府透過職位評價制度，依據完成每一個職務工作要求的職能，包含獨立性（independence）、處理複雜事務（complexity）、相關專業知能（know how）及是否擔負管理責任等面向建立職務分級架構，另結合每年3月及9月的薪資調查作業，訂定具有內部衡平性的薪資結構。惟本次參訪時間短暫，無法深入詢問相關內容及實務操作的方法，僅能初步從相關文獻及瑞典人事行政署網頁資料瞭解。是以，針對瑞典政府如何進行職位評價的機制，值得作為後續進一步研究的重點項目。

（二）賦予機關決定用人成本權限

在資訊傳遞快速及數量龐大的時代，全球化經貿體系下所產生的社會變遷程度已非昔日可比，政府在回應社會期待方面，或可參考瑞典政府的作法，賦予執行機關在資源運用上的彈性，以遂行其任務。雖然瑞典與我國國情文化不同，相關制度無法直接移植，但如果我國能夠建立精確的職位評價機制，明確定義各個職位的資格條件及職責程度，取代目前以職稱描述職務的方式，並透過薪資調查連結勞動市場薪資水準，在完成機關使命的目標下，授

權各機關在年度預算範圍內自行決定員工薪資事項，除能減少修改統一規定的行政作業程序，亦可強化機關財政控管責任。惟上開措施涉及人事、主計政策及制度面之變革，尚非一蹴可幾，仍待各方論證俾研議適合我國需要的作法。

二、退休制度部分

瑞典的社會福利制度向為世界各國仿效的標竿，但其退休制度也曾因面臨人口老化及基金財務負擔沈重等問題而進行改革，反觀我國正面臨高齡化社會、退休基金財務永續及改革（建立）公、教人員退撫制度等議題，瑞典改革後所建構的退休經濟安全保障措施及財務平衡監控機制更值得作為我國借鏡參考。以下謹就本次參訪瑞典退休制度，歸納相關心得及可供我國參考借鏡之處如下：

（一）兼採隨收隨付與確定提撥特性的年金制度

瑞典在 1998 年改革前的年金制度係採確定給付制（DB），改革後的「所得年金」（Income pension）改採「名義上確定提撥制」（NDC），即在確定提撥制（DC）下仍保留隨收隨付（PAYG）的運作制度，另外，改革後的「附加年金」（Premium pension）又採確定提撥制（DC），意即瑞典年金制度並非完全採行單一的確定給付制或確定提撥制，而此制度受到世界銀行的推薦，自有其值得效法之處。我國自 2018 年 7 月 1 日起實施的「公務員退休資遣撫卹法」及「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」規定，2023 年 7 月 1 日以後初任公、教人員者，其退撫制度須重新建立，因此瑞典兼採隨收隨付與確定提撥特性的年金制度，頗值得作為我國在研議公、教人員退撫新制度的一項參考。

（二）加強基金參與者的退休財務自主規劃

瑞典三層年金制度中，均提供基金參與者自由選擇投資種類進行投資，此種透過市場有效運作的方式，將可逐步提升此部分的所得替代率，滿足個人不同的退休需求，並使基金參與者實際參與未來退休的財務規劃。目前我國軍公教人員的退撫基金透過政府運作管理，並無提供基金參與者實際操作之機會，在未來建立的退撫新制中，似可加強基金參與者的角色，加入個人

自主理財觀念，普及個人退休理財教育，畢竟參與退撫基金的當事人才是年金制度的主角，給付多寡視自己投資的報酬而定，以明確退休金給付責任，除了政府以外，當事人亦須擔負相當之責任。

（三）建置軍公教人員年金財務自動調整機制

瑞典政府為維持年金制度的財務平衡，降低年金給付受到外力影響的風險，建立財務自動平衡機制（ABM），透過年金收入（資產）與支出（負債）的平衡率來調節每年的給付標準，其所建構之平衡率計算方式，據以調控年金收支平衡，避免年金破產的機制。反觀我國因軍公教人員的退撫基金面臨破產危機，自 2016 年起推動軍公教人員年金改革，為解決基金即將用罄的問題，大幅調降公教人員退休所得替代率，衝擊部分公教人員退休經濟生活安全，如能仿效瑞典建立財務自動平衡的調節機制，可避免未來退休金再次大幅調整，減少社會對立的情事發生。

三、友善職場作為一工作與生活平衡

在瑞典，工作與生活平衡似乎並非透過強力政策制定去營造，而是體現在整個制度和人民生活之中。以季節來說，瑞典緯度高，冬季及日照短到令人感覺憂鬱；而夏季日照頗長，6 月底約有 18 小時以上日照時間，仲夏節前後開始，全國人民輪流進入約一個月的休假，在這段時間大家各自安排自己的生活，也習慣了企業或公部門運作可能不如平時順暢便利，但休假會使生產力提高，也是一種權利。又瑞典工作中，所謂的「Fika」，可以說是動詞也可以是名詞，不僅是在辦公室喝咖啡聊天，更是一種人際間互動，這種互動瑞典人相當重視。2010 年正大（Grant Thornton）一項研究發現，瑞典勞工的壓力是全球最低，或許有部分是因為瑞典公司正在實驗一天 6 小時的工時，而且強制實行 Fika 制度²⁷。在性別平等的推行，育兒假讓父母雙方均可承擔育兒責任，也能安心的請假照顧幼兒，其他如彈性工時、遠距辦公等，則是以集體協議或向雇主報備等方式處理。然而，瑞典是一社會福利國家，其歷史及背景均與我國不同，其集體協議的建制也非一蹴可幾，但仍有一些值得我國借鏡參考之概念：

²⁷資料來源：天下雜誌「瑞典人幸福工作的 4 字祕訣：fika」<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5075382>，瀏覽日期：2019 年 12 月 22 日。

(一) 重視工作環境中工作壓力、過勞、霸凌及歧視的問題

現代社會中為因應各種大量資訊及快速變化的環境，普遍出現工作量大、工作壓力沈重、工作時間長等等情形，而職場霸凌及歧視更是不被允許的，如何面對超量、超壓、超時及不友善的職場環境，在瑞典，除了雇主及員工外，另有安全官員的設置，法規並賦予其獨特的地位及較強有力的權力(如就業場所有重大的風險，雇主無心改善，安全官員可先勒令停業等)。然我國國情及公務員進用方式與瑞典均有所不同，制度設計若直接援引適用，恐產生扞格。事實上，如何營造友善健康的職場環境，雇主和雇員雙方具備共同認知才是關鍵，並非單方面的責任。我國目前推動友善職場作為主要仍以機關由上而下來推動，為能提升解決職場問題的更多可能性，未來可朝建立及提供更多元的對話空間與機制，及給予員工更多參與的方向前進。

(二) 性別平等—建構父母雙方共同參與的育兒環境

在瑞典，父親請育兒假帶小孩的情形很普遍，瑞典的父母雙方在小孩 8 歲之前，可以共享 480 天的育兒假，其中 90 天強制配給配偶使用，而前 390 天有政府補貼，約為原薪資 80%，後 90 天也有相當的補助，國家從制度上支持父母得以休假照顧兒童，並提供一定的保障。在友善職場的環境中，不僅應創造女性友善育兒的措施，更應推動實質性別平等，並且給予相當的生活保障，在共同有利的環境中，促進工作與生活衡平。

(三) 塑造休息與社交互動的職場文化

「休息是為了走更長遠的路」。瑞典政府對於休假的重視，讓人民有營造自己生活及調劑的空間，也創造家庭生活及塑造孩子人格，對於社會有正面的價值，國家也不會因此失去競爭力；而養成重視社交互動的職場文化，除了可以增進同事間的感情外，更可以減低工作壓力，增進友善健康的工作環境。

參考資料

- 一、郝充仁、周林毅（2010），瑞典實施NDC年金制度之研究，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 二、許繼峰（2012），瑞典集體協商體制演變之影響因素分析：從基本協定到產業協定，台灣勞動評論。
- 三、李武育、簡徐芬（2015），考察瑞典政府社會投資政策運用於就業、福利及教育制度之經驗，國家發展委員會考察報告。
- 四、高明見、李選、張明珠、呂理正、王幸蕙、黃麗玲、楊天來、曾德勝（2013），考試院102年度文官制度出國考察北歐考察團考察報告。
- 五、關中、袁自玉、桂宏誠（2010），文官治理：理念與制度革新一赴芬蘭、瑞典及丹麥參訪報告。
- 六、鍾明宏、張聰根（2013），瑞典人事政策與法制考察報告，行政院人事行政總處出國報告。
- 七、黃富櫻（2014），高齡社會下瑞典NDC年金制度改革—兼論對我國的啟示，國際金融參考資料，66，109-142。
- 八、瑞典內閣政府網頁：<https://www.government.se/government-of-sweden/>
- 九、瑞典統計局網頁：<https://www.scb.se/>
- 十、瑞典公共雇員談判委員會網頁：<https://www.ofr.se/in-english/>
- 十一、瑞典政府人事行政署網頁：<https://www.arbetsgivarverket.se/in-english/>
- 十二、瑞典退休金管理局網頁：<https://www.pensionsmyndigheten.se>
- 十三、瑞典工作環境署網頁：<https://www.av.se/en>
- 十四、工作環境法、工作時間法及育兒假法連結網頁：
<https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/swedish-statutes-in-translation---labour-legislation/>

附錄

- 一、參訪情形照片
- 二、瑞典公共雇員談判委員會簡報資料
- 三、瑞典政府人事行政署簡報資料
- 四、瑞典工作環境署簡報資料
- 五、瑞典政府人事行政署提供參考資料：退休金自動平衡機制及退休制度介紹

附錄一

參訪瑞典公共雇員談判委員會照片 1



參訪瑞典公共雇員談判委員會照片 2



參訪瑞典政府人事行政署照片 1



參訪瑞典政府人事行政署照片 2



參訪瑞典工作環境署照片



拜會駐瑞典代表處與廖大使東周合影

